

**EFEKTIVITAS *THE EXTRAORDINARY CHAMBERS IN THE COURTS*
OF CAMBODIA DALAM MENYELESAIKAN
KASUS PELANGGARAN HAM BERAT
(Studi Kasus Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Khmer Merah tahun 1975-1979)**

ARTIKEL ILMIAH

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

MOCHAMAD MUAFI

0910110193



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2012**

RINGKASAN

MOCHAMAD MUAFI, Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Desember 2012, **Efektivitas *The Extraordinary Chambers in The Courts of Cambodia* (ECCC) Dalam Menyelesaikan Kasus Pelanggaran HAM Berat (Studi Kasus Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Khmer Merah 1975-1979)**, Sucipto, SH.,MH., Ikaningtyas, SH.,LLM.

Skripsi ini membahas tentang efektivitas pembentukan lembaga peradilan ECCC dalam menyelesaikan kasus kejahatan terhadap kemanusiaan oleh Khmer Merah. Perkembangan sistem peradilan dunia selama beberapa tahun mengalami perubahan secara signifikan dimana telah mengalami revolusi sejak berakhirnya perang dunia kedua hingga awal millenium ini. ECCC merupakan salah satu lembaga peradilan campuran antara unsur nasional dan unsur internasional, lembaga peradilan ini kemudian dikenal dengan istilah *Hybrid Court*. Lembaga peradilan ECCC secara khusus didirikan untuk mengadili para pemimpin Khmer Merah atas kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan antara tahun 1975-1979. Pembentukan lembaga peradilan *ad hoc* internasional sering dianggap sebagai bentuk intervensi dari komunitas internasional terhadap kedaulatan suatu negara, namun pembentukan lembaga peradilan ECCC ini didasari oleh ketidakmampuan pemerintah Kamboja dalam mengadakan proses peradilan bagi para pelaku kejahatan tersebut.

Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian *yuridis normative*, dengan pendekatan “*statute approach*”, yaitu dengan pendekatan melalui peraturan perundang-undangan serta perjanjian internasional. Penulis juga menggunakan pendekatan “*case approach*”, yaitu pendekatan dengan menganalisa kasus yang berhubungan langsung dengan judul penelitian ini.

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa pembentukan lembaga peradilan ECCC tidak melanggar prinsip-prinsip hukum internasional. Hal tersebut dapat dilihat bahwa pembentukan lembaga tersebut merupakan bagian dari prosedur umum serta sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah negara Kamboja untuk melindungi rakyatnya terkait kasus kejahatan terhadap kemanusiaan oleh Khmer Merah. Lembaga peradilan ECCC secara struktural memiliki beberapa kesamaan dengan lembaga peradilan lain seperti ICC dan ICJ. Hal yang berbeda terdapat pada organ tambahan dalam lembaga peradilan tersebut sebagai penunjang proses pemeriksaan dan pengawasan serta memberikan pengetahuan bagi masyarakat luas tentang proses persidangan dalam lembaga peradilan ECCC. Penegakan hukum yang dilakukan oleh lembaga peradilan ECCC tidak efektif jika dinilai dari teori efektivitas hukum Friedman. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaannya lembaga tersebut tidak memenuhi tiga komponen dasar dalam teori efektivitas hukum diantaranya struktur, substansi serta budaya hukum.

Kata kunci : kejahatan terhadap kemanusiaan, Khmer Merah dan ECCC.

SUMMARY

MOCHAMAD MUAFLI, the International Law, Faculty of Law, University of Brawijaya, December 2012, *the Effectiveness of The Extraordinary Chambers in The Courts of Cambodia (ECCC) to Solve Gross Violations of Human Rights (in Case of the Crimes Against Humanity Committed by The Red Khmer 1975-1979)*, Sucipto, SH.,MH., Ikaningtyas, SH.,LLM.

The Thesis explains about the Effectiveness of The Extraordinary Chambers in The Courts of Cambodia (ECCC) Solves in case of the Crimes Against Humanity Committed by The Red Khmer. The development system of law in the world has changed significantly for several years, whereas it faced revolution since the end of the world war II until a recent year. ECCC is one of the judicial institutions which mixed among both national and international characters, it also be named as *hybrid court*. It was established to proceed the highest leaders of the Red Khmer for the crimes against humanity committed between 1975-1979. The establishment of this international *ad hoc* tribunal has always been related to the interference of the international communities over the sovereignty of states.

The type of this research is *juridical-normative*, with the approachment of the statutes through the national provisions and also the international conventions. The writer also uses the approachment of the cases, through analysis the cases related to the theme of this research.

According to the result of the research, it shows that the establishment of the ECCC doesn't breach any international law principals. It was seen that the establishment of this tribunal was part of the legal procedures and the state responsibility of the Cambodian Government to protect their people related to such crimes. The tribunal structurally has similarities with the other tribunals such as the International Criminal Court (ICC) and the International Court of Justice (ICJ). The differences are ECCC has more additional organs in it to support the process of the investigation and controlling, the organs also give knowledge to the wide societies about the trial process of the tribunal. The enforcement of law has been conducted by the ECCC had not effective yet if it was measured from the effectiveness of law theory by Friedman. It was caused in the legal process this judicial institution did not fulfill the three components of the effectiveness theory such as structure, substances and also culture.

Keywords : Crimes Against Humanity, Red Khmer / Khmer Rouge and ECCC

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Beberapa tahun sejak berakhirnya Perang Dunia ke-2, organisasi internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mulai menggagas suatu formulasi baru dalam rangka apresiasi terhadap jiwa manusia dengan melakukan penghormatan setinggi-tingginya terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Hal tersebut terwujud dengan ditanda tangannya *covenant* internasional tentang HAM *The Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) tahun 1948¹. Deklarasi tersebut merupakan langkah nyata dalam rangka melindungi HAM terkait permasalahan kejahatan internasional akibat kasus-kasus humaniter atau kejahatan internasional lain yang dilakukan baik oleh individu maupun oleh suatu negara.

Langkah lain yang dilakukan PBB dalam menanggulangi kejahatan internasional adalah dengan melakukan proses peradilan terhadap para pelaku kejahatan internasional. Lembaga peradilan yang menangani permasalahan tentang kejahatan internasional telah mengalami perubahan secara signifikan dari awal mula pembentukan yaitu peradilan *ad hoc* untuk kejahatan Nazi (*International Military Tribunal for Nurnberg* / IMTN) dan kejahatan perang Jepang (*International Military Tribunal for Tokyo* / IMTT) hingga era kejahatan genosida dan kemanusiaan di negara bekas Yugoslavia (*International Criminal Tribunal for Yugoslavia* / ICTY) dan Rwanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda* / ICTY ICTR)².

Era lembaga peradilan *ad hoc* internasional berakhir pada tahun 1998 sejak PBB memutuskan untuk mendirikan lembaga peradilan permanen untuk menyelesaikan kasus kejahatan internasional melalui statuta Roma, lembaga peradilan ini mulai beroperasi mulai tahun 2002 sebagai bagian dari tekad PBB untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia. Pembentukan beberapa lembaga peradilan tersebut merupakan realisasi dalam mewujudkan rasa keadilan bagi

¹ Cassimatis, Anthony E., *Human Rights Related Trade Measures Under international Law*, 9th edition, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden. 2007, Hal. 65

² Cryer, Robert, Ha' Kan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmschurst, *An Introduction To International Criminal Law And Procedure*, Cambridge University Press. 2007, Hal. 102

korban kejahatan internasional di dunia. Salah satu kejahatan internasional yang terklasifikasi dalam kejahatan terhadap kemanusiaan terjadi di negara Kamboja pada tahun 1975-1979. Kasus yang terjadi di negara Kamboja merupakan salah satu tragedi kemanusiaan terbesar di era modern sejak berakhirnya perang dunia dimana telah merenggut hampir dua juta rakyat negara tersebut³. Selama pemerintahan rezim Khmer Merah terdapat lebih dari satu juta jiwa atau sekitar 16 % dari jumlah total keseluruhan populasi rakyat Kamboja yang turut menjadi korban kekejaman Rezim Khmer Merah. Kesemua data tersebut diambil dalam kurun waktu empat tahun sejak tahun 1995-1999⁴.

Peristiwa kemanusiaan tersebut dilakukan oleh pemerintah negara yang saat itu bernama Demokratik Kampuchea saat itu Khmer Merah. Khmer Merah merupakan partai politik Kamboja yang berhasil menggulingkan kekuasaan penguasa negara sebelumnya secara paksa dimana saat itu Kamboja dipimpin oleh raja Norodhoum Shihanouk. Atas dasar penggulingan pemerintahan secara paksa itulah para pemimpin Khmer merah mengeluarkan kebijakan lanjutan untuk melakukan pembunuhan kepada para rakyat yang diduga mendukung pemerintah sebelumnya serta kepada para akademisi, kelompok lain yang disinyalir akan menggoyahkan kekuasaan pemerintahan Khmer Merah.

Kasus kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan oleh Khmer Merah terjadi pada tahun 1970an, namun akibat yang ditimbulkan oleh kekuasaan rezim tersebut masih menyisakan penderitaan terhadap para korban. Menanggapi hal tersebut pemerintah Kamboja pada awal tahun 1990an berusaha menyelenggarakan proses peradilan domestik terhadap pemimpin Khmer Merah. Pada kenyataannya Lembaga peradilan nasional Kamboja tidak mampu menjerat para pelaku dikarenakan proses eksekusi serta ketidakhadiran para pelaku kejahatan tersebut. Akhirnya pada akhir tahun 1990an akhirnya PBB bersama-sama dengan PBB bersepakat untuk membentuk suatu lembaga peradilan

³ International Committee Of The Red Cross, Country Report Cambodia: *ICRC Worldwide Consultation On The Rules Of War*, Greenberg Research, 2009.

⁴Craig Etcheson, "*The Number*" -- *Quantifying Crimes Against Humanity in Cambodia*, (Funded by the Dutch and US Governments – to be published by the British Government), <http://www.mekong.net/cambodia/toll.htm> diakses 23 agustus 2012

campuran *hybrid court* yang secara khusus menangani kasus Khmer Merah yang kemudian dikenal dengan *the Extraordinary Chambers in The Courts of Cambodia* (ECCC)⁵.

Dari latar belakang yang telah dipaparkan diatas terdapat beberapa masalah terkait pembentukan sebuah lembaga peradilan internasional yang khusus menangani kasus pelanggaran HAM berat. Apakah pembentukan lembaga *hybrid court* sesuai dengan prinsip umum hukum internasional?. Dalam pelaksanaannya apakah lembaga *hybrid court* memberikan kontribusi terhadap rakyat Kamboja terkait kasus kejahatan terhadap kemanusiaan internasional. Apakah pendirian lembaga *hybrid court* tidak bertentangan dengan prinsip kedaulatan negara dan pertanggungjawaban negara sebagai salah satu acuan dalam mendirikan peradilan internasional tersebut.

RUMUSAN MASALAH

1. Apakah pembentukan *The Extraordinary Chambers In The Courts Of Cambodia* (ECCC) sejalan dengan prinsip-prinsip hukum internasional?
2. Bagaimanakah prosedur pelaksanaan *The Extraordinary Chambers In The Courts Of Cambodia* (ECCC) dalam menyelesaikan kasus kejahatan kemanusiaan Khmer Merah?
3. Apakah *The Extraordinary Chambers In The Courts Of Cambodia* (ECCC) dapat berjalan secara efektif dalam menyelesaikan kasus kejahatan kemanusiaan Khmer Merah?

⁵ Gidley, Rebecca, Working Paper No. 1 Responsibility to Protect in Southeast Asia Program : *The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia and the Responsibility to Protect*, Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect. 2010.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini tergolong jenis penelitian *Yuridis Normatif* yaitu mengkaji dan menganalisis peraturan-peraturan mengenai kebijakan tentang pembentukan *the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia* dalam kaedah umum Hukum Internasional.

Pendekatan yang digunakan adalah *Statutes Approach* dan *Case Approach* dimana dalam hal ini penelitian akan berfokus pada hal-hal yang bersifat *legal-formal* dan analisa kasus secara mendalam. Oleh karena itu bahan hukum yang digunakan lebih ditekankan pada data sekunder, dimana dalam hal ini bahan yang diperoleh berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum primer merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat serta berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti. Data primer yang dipakai dalam penelitian kali ini berasal dari perjanjian antara pemerintah Kamboja dan PBB yang lebih dikenal dengan "*March Agreement*". Sementara untuk bahan hukum sekunder diperoleh dari ahli hukum internasional, dan bahan hukum tersier diperoleh dari kamus hukum, kamus Inggris-Indonesia dan ensiklopedia.

Teknik pengumpulan bahan-bahan hukum tersebut dilakukan melalui studi kepustakaan dimana teknik yang dipakai menggunakan cara mengutip langsung dan paraphrase. Teknik analisis bahan hukum dalam penulisan ini menggunakan *Deskriptif-kualitatif*. Sumber bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis dengan cara mendeskripsikan, menganalisa, menafsirkan serta analisis kualitatif terhadap kajian kasus kejahatan terhadap kemanusiaan Khmer Merah.

PEMBAHASAN

1. Pembentukan ECCC ditinjau dari perspektif hukum internasional

Kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*) diklasifikasikan sebagai kejahatan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar hukum internasional (*jus cogens*), hal tersebut sebagai bentuk penghormatan terhadap jiwa manusia sebagai individu yang bebas dari ancaman dan tindak kekerasan. Secara faktual hal tersebut juga diatur dalam Piagam PBB sebagai legalitas komunitas internasional untuk melakukan tindakan intervensi terhadap kekuasaan suatu negara⁶.

Terkait dengan prinsip-prinsip internasional sebagai landasan pembentukan lembaga peradilan tersebut terungkap bahwa beberapa fakta serta dokumen internasional menjelaskan bahwa keterlibatan PBB dalam pembentukan lembaga peradilan internasional yang kemudian dikenal dengan ECCC bukan merupakan bentuk intervensi PBB terhadap kedaulatan Kamboja seperti yang disebutkan dalam pasal 2(7) Piagam PBB. Dalam perkembangannya hubungan yang terjalin antara pemerintah Kamboja dengan PBB merupakan suatu bentuk kerjasama internasional atau "*legal assistance*" dalam rangka mengadili para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan Khmer Merah. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk permintaan negara anggota kepada organisasi internasional yang menaunginya untuk melakukan beberapa tindakan terkait penanganan kasus pelanggaran HAM berat. PBB dalam hal ini berfungsi sebagai "*legal consultant*" sekaligus partisipator dalam pembentukan ECCC yang turut merancang ketentuan hukum bagi yurisdiksi kejahatan Khmer Merah yang dilakukan bersama-sama dengan pemerintah Kamboja, PBB dalam hal ini juga ikut menyediakan beberapa hal seperti sumber daya manusia hingga hal finansial

Negara Kamboja sebagai salah satu subyek internasional dan negara yang berdaulat secara umum mempunyai hak-hak serta kewajiban, hal tersebut sebagai perwujudan dari *legal personality* negara Kamboja. Negara secara umum

⁶ UN Charter Bab ketujuh

mempunyai hak-hak yang terimplementasi dalam kedaulatan negara yang terdiri dari yurisdiksi negara serta kebijakan serta hal lainnya. Disisi lain negara juga mempunyai kewajiban seperti yang disebutkan dalam konvensi Montevideo yaitu untuk menjaga perdamaian dan keamanan dunia secara umum, menjaga wilayah kedaulatan negaranya serta melindungi rakyat yang ada dalam wilayah negaranya dengan memperhatikan hak asasi manusia.

Kewajiban negara dalam konteks kasus kejahatan terhadap kemanusiaan Kamboja salah satunya diwujudkan dalam bentuk pertanggungjawaban negara dengan melakukan proses peradilan. Suatu negara jika mampu (*willing dan able*) mengadakan proses peradilan secara mandiri, maka komunitas internasional tidak akan melakukan tindakan intervensi⁷. Namun secara faktual Kamboja tidak mampu (*unwilling dan unable*)⁸ mengadakan proses peradilan karena sistem hukum yang rusak serta keterbatasan sumber daya manusia, hal tersebut juga dibuktikan dengan adanya proses peradilan domestik yang secara khusus mengadili para pelaku kejahatan kemanusiaan Khmer Merah. Proses peradilan nasional yang diadakan oleh pemerintah Kamboja terbukti tidak memberikan kepuasan kepada para korban kejahatan Khmer Merah, hal ini dikarenakan proses eksekusi terhadap para pelaku cenderung lemah. Situasi tersebut membuat gugurnya prinsip *the exhaustion of local remedies*, sehingga dalam hal ini komunitas internasional dapat melakukan tindakan intervensi terhadap penyelesaian kasus kejahatan kemanusiaan Kamboja.

Proses penyelesaian selanjutnya dari kasus kejahatan kemanusiaan Kamboja adalah dengan melalui mekanisme penyelesaian sengketa internasional (*international disputes settlements*). Mekanisme penyelesaian sengketa internasional sendiri terdiri dari proses litigasi dan non-litigasi, dalam kasus Kamboja ditempuh proses litigasi dimana kemungkinan kasus akan dibawa ke mahkamah pidana internasional (ICC). Persoalannya adalah ICC berdasarkan prinsip *non-retroactive* hanya menerima yurisdiksi kejahatan yang terjadi setelah negara yang bersangkutan melakukan *entry into force* per tahun 2002 terhadap

⁷ UN Charter Art. 2(1)(4)(7)

⁸ Rome Statute Art. 17(2)(3)

Statuta Roma, hal ini tidak bisa diaplikasikan pada kasus Kamboja karena kejahatan yang dilakukan oleh Khmer Merah terjadi pada tahun 1975-1979.

Pemerintah Kamboja dalam hal ini tetap harus melakukan proses peradilan terhadap para pelaku kejahatan Khmer Merah, hal tersebut sebagai bagian dari kewajiban negara untuk melindungi rakyatnya dimana tertuang dalam prinsip pertanggungjawaban negara. Pemerintah Kamboja meminta bantuan kepada PBB sebagai negara anggota terhadap organisasi internasional yang menaunginya untuk menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi di negara tersebut. Permintaan tersebut diwujudkan dalam bentuk negosiasi antara pemerintah Kamboja dengan Sekretaris Jenderal PBB untuk membentuk suatu lembaga peradilan khusus yang menangani kasus kejahatan terhadap kemanusiaan Khmer Merah. Negosiasi serta perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah Kamboja dan Sekjen PBB kemudian melahirkan lembaga peradilan *ad hoc* ECCC dimana memadukan ketentuan hukum nasional Kamboja dan ketentuan hukum internasional secara umum. Dasar pembentukan lembaga tersebut berasal dari perjanjian antara pemerintah Kamboja dan PBB yang kemudian dikenal dengan "*March Agreement*", kebiasaan internasional yang tertuang dalam putusan peradilan ICTY, ICTR, IMTN, serta IMTT. Namun dasar utama pembentukan lembaga peradilan ini adalah kasus yang terjadi di negara Kamboja telah melanggar asas-asas umum hukum internasional (*jus cogens*) yaitu dengan melanggar nilai-nilai kemanusiaan serta penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).

Secara umum pembentukan lembaga peradilan ECCC tidak melanggar prinsip-prinsip hukum internasional seperti yang telah disebutkan sebelumnya. ECCC dibentuk berdasarkan kebutuhan pemerintah Kamboja serta kondisi para korban kejahatan kemanusiaan tersebut yang meminta keadilan atas kasus tersebut. proses pembentukan ECCC merupakan prosedur umum bagi suatu negara dalam melakukan proses *judicial* terkait kasus kejahatan internasional, PBB dalam hal ini hanya berperan sebagai *legal assistant* terkait pembentukan hingga permasalahan teknis di persidangan. Kamboja dalam hal ini bertindak sebagai subyek hukum internasional yang mempunyai kewajiban untuk melindungi rakyatnya terkait kasus kejahatan internasional.

2. Prosedur pelaksanaan dalam lembaga peradilan *The Extraordinary Chambers*

Lembaga peradilan ECCC terbagi menjadi tiga tingkatan peradilan, *Pre-Trial Chamber*, *Trial Chamber*, serta *Supreme Court Chamber*. Proporsionalitas kedudukan Hakim di ketiga tingkatan peradilan berbeda-beda, *Pre-Trial* dan *Trial Chamber* terdiri dari dua hakim internasional dan tiga hakim Kamboja, sementara untuk *Supreme Court Chamber* terdiri dari empat hakim Kamboja dan tiga hakim internasional. Semua hakim internasional yang duduk dalam lembaga ECCC diangkat oleh Dewan Hakim Agung Kamboja (*the Supreme Council of the Magistracy of Cambodia*) atas usulan dari Dewan Keamanan PBB (DK PBB)⁹.

Pre-Trial Chamber dalam hal ini mendengarkan usul dan permohonan menentang perintang yang dikeluarkan oleh koordinator hakim pemeriksa ketika kasus masih dalam tahap pemeriksaan. Tingkatan peradilan ini terdiri dari dua hakim internasional dan tiga hakim nasional, sehingga dibutuhkan setidaknya empat suara dari lima hakim yang ada. *Trial Chamber* disini berperan untuk memutuskan seorang terdakwa bersalah atau tidak berdasarkan kesaksiann bukti serta argumen yang dipaparkan para pihak dalam persidangan, namun kasus yang bersangkutan harus disidangkan terlebih dahulu sebelum masuk tahapan peradilan ini. Tingkatan peradilan ini juga membutuhkan setidaknya empat suara dari lima hakim yang ada. Terakhir *Supreme Court Chamber* mendengarkan permohonan yang menolak segala keputusan yang dikeluarkan oleh peradilan sebelumnya. Tingkatan peradilan ini terdiri dari tiga hakim internasional dan empat hakim nasional, sehingga dibutuhkan setidaknya lima suara dari tujuh hakim yang ada¹⁰.

Perbedaan yang mendasar antara lembaga peradilan Mahkamah Internasional (ICJ), Mahkamah Pidana Internasional (ICC) serta ECCC terdapat pada organ yang ada di masing-masing lembaga peradilan tersebut. Secara umum ICC, ICJ dan ECCC memiliki persamaan di pihak hakim pemeriksa serta bagian administrasi yang ada dalam lembaga peradilan. Perbedaan terdapat pada ECCC

⁹ Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), Judicial Chambers

<http://www.eccc.gov.kh/en/judicial-chamber> diakses pada 4 November 2012 (14.48 wib)

¹⁰ Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), *ibid*.

dimana lembaga peradilan *ad hoc* ini mempunyai lebih banyak organ yang menunjang proses peradilan. ECCC lebih jauh dilengkapi dengan *Co-investigating judges* yang bertugas untuk menginvestigasi fakta-fakta yang diberikan oleh penuntut umum. setelah proses investigasi selesai OCIJ akan menerbitkan surat dakwaan untuk dikirim dan diproses di persidangan atau melakukan pembatalan atau mengakiri proses pemeriksaan serta memeriksa berkas penuntutan yang akan dimasukkan dalam proses persidangan..

ECCC juga dilengkapi dengan organ *Defence Support Section* dimana bertugas untuk menyediakan bantuan kepada para pelaku untuk memperoleh hak-hak dasar mereka dalam hal pembelaan di proses persidangan. Peran dari *Defence Support Section* (DSS) adalah untuk memastikan terlaksananya proses persidangan yang adil, bagian ini bertanggungjawab untuk melakukan pembelaan atas tuduhan melalui para pengacara yang telah ditentukan. Selain itu juga menyediakan proses administrasi terkait persidangan serta pembayaran untuk para pengacara¹¹.

Organ yang terakhir adalah *Victim Support* dimana dalam perkembangannya para korban dapat mengungkapkan keluhan kepada penuntut umum yang mempunyai keinginan untuk berpartisipasi dalam proses persidangan¹². Para korban dalam hal ini juga berperan sebagai agen perubahan atau reparasi secara moral terhadap kejahatan tersebut. hal ini menyiratkan komitmen ECCC untuk membawa keadilan ditengah-tengah para korban kekejaman Khmer Merah serta mengadakan proses rekonsiliasi seperti yang telah disebutkan dalam statuta ECCC. Organ ini juga bertugas untuk menampung semua aspirasi serta keluhan masyarakat serta korban kejahatan Khmer Merah terkait jalannya proses persidangan. Organ ini sangat efektif dan bermanfaat guna memberikan pengetahuan kepada masyarakat sekaligus sebagai kontrol langsung rakyat Kamboja terhadap jalannya proses peradilan tersebut.

¹¹ Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), Defence Support Section (DSS), <http://www.eccc.gov.kh/en/dss/defence-support-section-dss> diakses pada 4 November 2012 (16.40 wib)

¹² Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), *Victims Support*, <http://www.eccc.gov.kh/en/victims-support> diakses pada 4 November 2012 (17.03 wib)

3. Efektivitas ECCC dalam menyelesaikan kasus kejahatan terhadap kemanusiaan Khmer Merah

Secara umum norma hukum dibuat untuk memperoleh keadilan yang terimplementasi dari pelaksanaan hukum itu sendiri, hal tersebut berkaitan erat dengan *Das Sein* (kenyataan) dan *Das Solen* (aplikasi peraturan yang dicita-citakan). Aplikasi dari peraturan yang dicita-citakan dalam konteks kasus kejahatan kemanusiaan adalah dengan membawa para pemimpin Khmer Merah serta para pihak yang paling bertanggungjawab atas kejahatan tersebut. Tujuan dari dibentuknya ECCC adalah memberikan *legitimacy* serta *capacity* terkait pelaksanaan peradilan tersebut¹³.

Teori efektivitas yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman secara eksplisit membahas tentang penegakan hukum serta beberapa komponen yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu pelaksanaan aturan hukum. Komponen tersebut antara lain yang *pertama* struktur, komponen ini berkaitan dengan sistem hukum serta pola yang dipakai dalam melaksanakan aturan hukum, komponen ini terdiri dari sistem hukum, kelembagaan serta yurisdiksi peradilan. Secara nyata sistem hukum Kamboja dianggap tidak mampu untuk melaksanakan proses peradilan dikarenakan kerusakan tersistematis sejak Khmer Merah berkuasa.

Publik internasional melalui PBB mengungkapkan kekhawatirannya terhadap proses peradilan tersebut, hal ini dikarenakan sistem peradilan nasional Kamboja yang telah dinilai cacat dan gagal dalam mengawal penegakan hukum untuk kasus-kasus pelanggaran HAM berat. PBB menilai perlu dimasukkannya ketentuan hukum internasional yang lebih besar proporsionalitasnya dari peraturan hukum domestik Kamboja, hal ini dikarenakan sistem hukum nasional Kamboja yang telah rusak selama rezim Khmer Merah berkuasa.

Limited Jurisdiction, Yurisdiksi yang dimiliki oleh ECCC yang terbatas hanya pada pihak yang paling bertanggungjawab serta para pihak yang ikut serta dalam tragedy kemanusiaan tahun 1975-1979. Publik internasional banyak yang

¹³ Pettay, Tanya and Katherine Lampron, *A Partial Victory for Fair Trial Rights at the ECCC with the Decision on the Statute of Limitations on Domestic Crimes*, the senior legal consultant for the IENG Sary Defence at the Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia and Katherine Lampron is a legal intern for the IENG Sary Defence.

berpendapat bahawa terbatasnya yurisdiksi yang dimiliki oleh ECCC gagal untuk membawa kasus tersebut dalam kategori kejahatan terhadap kemanusiaan yang mempunyai efek yang luas dan berjalan secara tersistematis. Hal ini menjadi masalah karena sejak berdiri lembaga ECCC hanya mengadili lima orang yang terlibat dalam kasus kejahatan kemanusiaan Khmer Merah. Kenyataannya saat terjadi tragedi tersebut sebanyak hampir dua juta orang meninggal akibat kekejaman yang dilakukan oleh kelompok Khmer Merah dimana hal itu disinyalir menyebabkan dampak kemanusiaan yang meluas. Sebagian pihak menyatakan agar ECCC bisa mengadili lebih banyak orang yang terlibat dari semua level dalam kelompok Khmer Merah.

Pembatasan yurisdiksi ECCC ini juga dinilai dapat menyebabkan masalah dikemudian hari, hal ini disebabkan oleh ketidakadilan dalam mengadili suatu kasus yang secara faktual tidak mungkin hanya dilakukan oleh lima orang saja. Kejahatan terhadap kemanusiaan di Kamboja menyebabkan hampir dua juta orang tewas dan hal tersebut membutuhkan lebih dari lima orang untuk melakukan tindakan kejahatan tersebut, terkait permasalahan limitasi wewenang peradilan ECCC tersebut para anggota biasa yang turut dalam kejahatan internasional tidak akan diproses secara hukum.

Survey yang dilakukan oleh *International Republican Insitute* bekerjasama dengan organisasi kemanusiaan pemerintah Amerika Serikat (USAID)¹⁴. Survey tersebut mempertanyakan kepada masyarakat Kamboja terkait persetujuannya untuk mengadili para pemimpin Khmer Merah. Dari survey diatas dihasilkan bahwa sebagian besar rakyat Kamboja menyetujui mekanisme peradilan bagi para pemimpin Khmer Merah, namun juga terdapat sebagian kecil rakyat Kamboja yang tidak setuju ECCC hanya melakukan proses peradilan kepada para pemimpin Khmer Merah. Dari survey tersebut dipaparkan bahwa terdapat sejumlah rakyat Kamboja yang tidak hanya menginginkan proses peradilan bagi para pemimpin Khmer Merah namun juga bagi para anggota hingga level bawah. Dibutuhkan koordinasi antara pemerintah kamboja dan PBB terkait wewenang ECCC dalam proses penuntutan para pelaku tersebut sehingga dapat memenuhi rasa keadilan semua pihak.

¹⁴ International Republican Institute, USAID, Survey of Cambodian Public Opinion, 2008, hal. 44

Struktur kelembagaan yang ada dalam lembaga peradilan ECCC sangat efektif jika hal tersebut dilihat dari sisi jumlah serta peran masing-masing organ yang seharusnya bisa maksimal jika dijalankan sesuai dengan peraturan yang ada. Peran organ tambahan yang ada di ECCC sangat bermanfaat bagi semua kalangan kaitannya pengetahuan dalam proses peradilan suatu kasus kejahatan internasional, hal tersebut dapat dilihat dari *operational procedures* mengenai organ-organ tersebut dalam *Cambodian Law*. Peran besar dari beberapa organ ECCC tersebut dapat berjalan secara maksimal jika sumber daya manusia yang berkecimpung didalamnya mempunyai kapasitas yang cukup untuk melaksanakan tugas sesuai peraturan yang ada.

Dalam konteks kasus Kamboja disini struktur kelembagaan yang dibuat secara efektif tidak bisa diimbangi dengan kemampuan serta tanggungjawab dari sumber daya manusia yang ada dalam lembaga peradilan tersebut. Para penegak hukum dan staff yang ada di lembaga peradilan ECCC masih tidak mampu melaksanakan proses peradilan secara maksimal, hal tersebut disebabkan oleh kurangnya para penegak hukum lokal yang paham dan berpengalaman dalam melakukan proses peradilan kasus kejahatan internasional. Ditambah dengan adanya anggapan dari beberapa kalangan bahwa salah satu hakim nasional Kamboja masih bersikap *partial* dalam memeriksa kasus Khmer Merah. Kesemua hal tersebut membuat komponen struktur dari sisi penegak hukum menjadi tidak efektif dikarenakan masih kurangnya sumber daya manusia (*lack of local judiciaries*) yang mampu melaksanakan proses peradilan secara maksimal¹⁵.

Kedua substansi, komponen ini berkaitan erat dengan aturan-aturan yang dipakai serta tingkah laku nyata para penegak hukum dalam melaksanakan aturan hukum tersebut. ECCC dalam hal ini tidak bisa terlepas dari factor eksternal dalam proses mengeluarkan suatu putusan pengadilan, hal ini disebabkan masih kuatnya intervensi politik yang dilakukan oleh pemerintah Kamboja terkait proses persidangan.

¹⁵ Nicholas Cowdery, *Effectiveness Of The Criminal Law*, Legal Studies State Conference, 2008. Hal. 5

Political Interference Pengaruh politik terhadap suatu lembaga peradilan merupakan hambatan dalam memperoleh suatu putusan yang adil bagi semua pihak, namun hal tersebut harus dilaksanakan oleh semua aparat penegak hukum yang bekerja di lembaga ECCC. Terdapat suatu ungkapan yang menyatakan “*whether societies come to value tribunals as an equitable and effective way to confront their violent pasts may ultimately depend more on the approval of a nation’s leaders than in anything an outreach programme may say or do*”, dari ungkapan tersebut tersirat bahwa proses hukum dalam suatu negara yang berkenaan dengan kejahatan dimasa lalu masih membutuhkan pertimbangan pemimpin negara tersebut untuk tetap melanjutkan proses peradilan atau tidak. Hal tersebut secara tidak langsung merupakan bentuk intervensi secara tidak langsung yang berbentuk kontrak politik antara eksekutif dan yudikatif¹⁶.

Kasus yang melibatkan intervensi pemerintah Kamboja adalah saat *co-investigating judges dan co-prosecutors* meminta beberapa pejabat negara untuk diperiksa dan dimintai keterangan sebagai saksi dalam proses peradilan di ECCC. Pemerintah Kamboja secara langsung menolak permintaan dua organ lembaga peradilan tersebut, mereka beralasan jika hal tersebut terjadi akan mengakibatkan *chaos* dalam negeri. Bentuk intervensi lain pemerintah Kamboja adalah pada kasus pemberhentian investigasi terhadap *case 003* saat proses peradilan berada pada tingkat praperadilan, pemerintah melakukan hal tersebut dengan melakukan penggantian para aparat Kamboja yang bertugas dalam melakukan investigasi terhadap *case 003*. Hal tersebut menyebabkan gelombang protes dari aparat hukum yang berasal dari komunitas internasional dengan melayangkan surat pengunduran dari jabatan di ECCC.

Involvement and the lack of Local Judiciary, permasalahan utama sejak awal pembentukan lembaga peradilan ECCC adalah keterlibatan para hakim Kamboja yang *supermajority* dapat mempengaruhi putusan peradilan. Hal tersebut tidak berlebihan jika dikaitkan dengan tingkat profesionalitas serta nasionalitas mereka yang kemungkinan besar akan berpengaruh terhadap independensi serta imparialitas lembaga peradilan tersebut. Independensi ECCC sempat diragukan

¹⁶ Scully, Seeta, *Judging the Successes and Failures of the Extraordinary Chambers of the Courts of Cambodia*, Crown Law Office – Criminal, 2011-2012, Toronto-Canada. Hal. 322-338

oleh beberapa kalangan, hal ini disebabkan oleh intervensi yang dilakukan oleh perdana menteri kamboja yang meminta untuk menghentikan investigasi terhadap kasus yang sedang diproses oleh ECCC. Hal tersebut menyebabkan kontroversi yang mengakibatkan seorang hakim internasional menyatakan mundur dari jabatannya.

Bias, terdapat peran ganda yang dipegang oleh seorang hakim yang juga berlatar belakang pejabat militer negara Kamboja dimana dianggap sangat loyal pada pemerintah Kamboja saat itu. Hal ini menyiratkan adanya suatu ketidakpercayaan publik terhadap hakim tersebut dimana dalam pengambilan keputusannya akan berpeluang mencampur adukkan kepentingan negara dengan kepentingan pribadi sebagai seseorang yang berlatar belakang militer yang mana berkaitan langsung dengan pemerintah saat itu.

Ketiga Budaya hukum, komponen ini berhubungan dengan sikap semua pihak dalam hal ini pemerintah, masyarakat serta penegak hukum dalam memandang pelaksanaan penegakan hukum secara umum¹⁷. Korupsi merupakan kendala umum yang dihadapi oleh lembaga peradilan yang di seluruh dunia termasuk ECCC, budaya korupsi yang telah membudaya di negara Kamboja telah mengganggu kinerja ECCC dalam mengusut suatu perkara, sehingga diragukan tingkat independensi dan imparsialitas lembaga peradilan tersebut.

Corruption and Maladministration, aspek ini sangat berkaitan dengan independensi serta kinerja suatu lembaga peradilan. Lembaga peradilan ECCC sudah dua kali mengalami kasus korupsi, yang pertama berkaitan dengan - *Institutional corruption* yang berkaitan dengan kasus staff internal ECCC, kedua berkaitan dengan kasus penyuapan terhadap beberapa hakim ECCC. Kasus korupsi telah menjadi budaya sejak pemerintahan Khmer Merah hingga pemerintahan saat ini, hal tersebut secara tidak langsung mempengaruhi kinerja serta independensi lembaga ini dalam menyelesaikan kasus kejahatan kemanusiaan Khmer Merah. Sesuai dengan pemaparan diatas pembentukan ECCC. Sesuai dengan pemaparan diatas pembentukan ECCC menurut teori efektivitas hukum Friedman tidak efektif, hal ini dikarenakan ketiga komponen dalam penegakan hukum dikatakan efektif tidak terpenuhi semuanya

¹⁷ Seeta Scully, *ibid*.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pembentukan lembaga peradilan *the Extraordinary Chambers in The Courts of Cambodia* (ECCC) secara umum tidak melanggar prinsip-prinsip hukum internasional. Mekanisme pembentukan lembaga peradilan tersebut merupakan suatu prosedur umum dalam penyelesaian sengketa internasional. ECCC didirikan sebagai bagian dari bentuk pertanggungjawaban negara Kamboja untuk melindungi seluruh rakyatnya dengan mengadakan mekanisme peradilan terhadap para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan Khmer Merah. Keterlibatan organisasi internasional PBB dalam pendirian lembaga tersebut secara faktual bukan merupakan bentuk intervensi namun sebagai *legal assistant* serta kewajiban organisasi internasional dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di negara anggotanya. ECCC dibentuk berdasarkan perjanjian yang dilakukan oleh pemerintah Kamboja dengan PBB serta hukum kebiasaan internasional dan berdasarkan *jus cogens*.
2. Secara umum prosedur serta struktur kelembagaan peradilan ECCC memiliki kesamaan dengan lembaga peradilan internasional lain seperti Mahkamah Pidana Internasional (ICC) dan Mahkamah Internasional (ICJ). Perbedaan terdapat pada keterlibatan beberapa organ baru yang ada dalam lembaga ECCC yang secara khusus ikut menunjang kinerja lembaga peradilan tersebut agar bekerja lebih maksimal. Beberapa organ baru tersebut sangat bermanfaat kaitannya dalam rangka menunjang proses pemeriksaan hingga proses pengawasan terhadap pelaksanaan persidangan, hal paling penting dari keberadaan beberapa organ tersebut adalah sebagai sarana bagi masyarakat luas untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam proses persidangan.
3. Efektivitas penegakan hukum yang dilakukan oleh ECCC dapat dinilai dari beberapa komponen, diantaranya struktur yang berhubungan dengan sistem hukum nasional Kamboja. Selanjutnya substansi dimana terkait dengan implementasi suatu peraturan hukum, dan budaya yang

menjelaskan tentang pandangan umum masyarakat tentang pelaksanaan suatu aturan hukum. Kaitannya dengan kasus Kamboja, penegakan hukum yang dilakukan ECCC dinilai tidak efektif karena secara faktual semua komponen yang ada dalam teori efektivitas hukum tersebut tidak terpenuhi.

B. Saran

1. Komunitas internasional hendaknya memahami kondisi dan situasi yang dihadapi oleh pemerintah Kamboja serta keterlibatan PBB saat akan membawa kasus kejahatan terhadap kemanusiaan Khmer Merah ke proses peradilan. Publik internasional dan PBB harus melakukan tindakan nyata kaitannya dengan pengawasan terhadap proses penegakan hukum yang dilaksanakan oleh lembaga peradilan ECCC.
2. Pemerintah Kamboja dan PBB harus bekerja keras dalam melaksanakan proses hukum terhadap para pelaku kejahatan Khmer Merah. Dibutuhkan koordinasi lebih antara kedua belah pihak terkait penggunaan elemen nasional Kamboja serta ketentuan hukum internasional, tidak hanya itu sistem manajemen kelembagaan ECCC harus ditingkatkan guna menunjang kinerja lembaga peradilan tersebut dalam mengadili para pelaku kejahatan Khmer Merah.
3. Pemerintah bersama-sama dengan PBB hendaknya mulai melaksanakan konsolidasi terkait penguatan sistem peradilan nasional Kamboja serta melakukan pemantapan kapasitas para penegak hukum yang ada di ECCC. Hal yang juga perlu dilakukan adalah mengadakan proses rekonsiliasi terhadap kasus Khmer Merah sebagai bagian dari tujuan pembentukan lembaga tersebut guna mengubah sejarah nasional negara Kamboja yang mulai meniadakan budaya impunitas.

DAFTAR PUSTAKA

- Cassimatis, Anthony E., 2007, *Human Rights Related Trade Measures Under international Law*, 9th edition, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.
- Cryer, Robert, Ha' Kan Friman, Darryl Robinson, Elizabeth Wilmshurst, 2007. *An Introduction To International Criminal Law And Procedure*, Cambridge University Press.
- Gidley, Rebecca, 2010, Working Paper No. 1 Responsibility to Protect in Southeast Asia Program : *The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia and the Responsibility to Protect*, Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect.
- International Committee Of The Red Cross, 2009, Country Report Cambodia: *ICRC Worldwide Consultation On The Rules Of War*, Greenberg Research.
- International Republican Institute, 2008, USAID, Survey of Cambodian Public Opinion.
- Nicholas Cowdery, 2008, *Effectiveness Of The Criminal Law*, Legal Studies State Conference.
- Pettay, Tanya and Katherine Lampron, *A Partial Victory for Fair Trial Rights at the ECCC with the Decision on the Statute of Limitations on Domestic Crimes*, the senior legal consultant for the IENG Sary Defence at ECCC
- Scully , Seeta, *Judging the Successes and Failures of the Extraordinary Chambers of the Courts of Cambodia*, Crown Law Office – Criminal, 2011-2012, Toronto-Canada.
- UN Charter
- Rome Statute
- Craig Etcheson, "The Number" -- Quantifying Crimes Against Humanity in Cambodia, (*Funded by the Dutch and US Governments – to be published by the British Government*), <http://www.mekong.net/cambodia/toll.htm>
- Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), Judicial Chambers
<http://www.eccc.gov.kh/en/judicial-chamber>
- Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), Defence Support Section (DSS), <http://www.eccc.gov.kh/en/dss/defence-support-section-dss>
- Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia (ECCC), *Victims Support*,
<http://www.eccc.gov.kh/en/victims-support>